

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 42/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till utsökningsbalk och lag om verkställighet av skatter och avgifter samt vissa lagar som har samband med dem

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 september 2006 en proposition med förslag till utsökningsbalk och lag om verkställighet av skatter och avgifter samt vissa lagar som har samband med dem (RP 83/2006 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tatu Leppänen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny utsökningsbalk som ska ersätta den nuvarande utsökningslagen. Det handlar om fjärde och sista etappen av en totalreform av utsökningslagstiftningen, som till stor del bygger på tidigare delreformer av utsökningslagen. I det avseendet kan den föreslagna nya utsökningsbalken sägas vara en kodifiering. I lagstiftningen föreslås dels tekniska, dels mindre justeringar i sak. De viktigaste bland de nya förslagen som inte går tillbaka på de tidigare delreformerna har med revideringen av utsökningsväsendets förvaltning, skuldansvarets maximalängd och skyldighet för utmätningsmannen att göra anmälan i ett utsökningsärende som gäller en minderårig att göra. Dessutom föreslås en ny lag om verkställighet av skatter och avgifter, som ska ersätta gällande lag om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg. Vidare in-

går det förslag till ändringar i en lång rad lagar som har samband med reformerna.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft från början av 2008. Om ikraftträdandet av bestämmelserna om utsökningens centralförvaltning föreskrivs dock särskilt genom lag.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms bestämmelserna om skuldansvarets maximalängd med tanke på grundlagens 15 § om egendomsskyddet. Rättsskyddsaspekterna på slutredovisning bedöms med tanke på grundlagens 21 §. Bestämmelserna i den föreslagna lagen om verkställighet av skatter och avgifter bedöms med tanke på grundlagens 80 § om delegering av lagstiftningsmakt och bemyndigande att utfärda förordning. Enligt motiveringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår en ny utsökningsbalk som ska ersätta den nuvarande utsökningslagen. Det handlar om den fjärde och sista etappen av ett omfattande projekt för en totalrevidering av utsökningslagstiftningen. Innehållet bygger i stora delar på tidigare delreformer av utsökningslagen, som genomförts delvis med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 12/2002 rd). I den meningen kan den föreslagna nya utsökningsbalken sägas vara en kodifiering.

Vid utsökning handlar det generellt sett om verkställighet, i sista hand genom tvång, av en privaträttslig skyldighet som fastställts i en dom eller någon annan utsökningsgrund. För att borgenären eller någon annan som ansöker om utsökning ska få sina rättigheter och rättsskydd tillgodosedda är det nödvändigt att t.ex. en dom inte saknar faktisk effekt, utan att den är effektivt verkställbar av det allmänna (GrUU 12/2002 rd). I utsökningsbalken ingår precis som i den nuvarande utsökningslagen många bestämmelser om utsökningsmyndighetens befogenhet att ingripa t.ex. i gäldenärens och till och med utomstående grundläggande fri- och rättigheter. Därför är det viktigt att understryka att myndigheterna i sin praktiska verksamhet ska ta behörig hänsyn till kravet på laglighet i utövningen av offentlig makt i grundlagens 2 § 3 mom. och kravet på opartiskhet och ändamålsenlighet i 1 kap. 19 § i förslaget till utsökningsbalk. Dessutom ska hänsyn tas till proportionalitetskravet när det gäller åtgärder som inskränker eller inverkar på de grundläggande fri- och rättigheterna. Utsökningsmyndigheten får inte ingripa i någons grundläggande fri- och rättigheter utöver vad som är nödvändigt för att genomföra de verkställighetsåtgärder som bygger på lagen.

Utsökningsverksamhetens förvaltning

Utsökningsväsendet består enligt 1 kap. 11 § av en centralförvaltning och lokala exekutionsverk som lyder under den. Centralförvaltningen hand-

has av det riksomfattande förvaltningsämbetet för utsökningen. Ett lokalt exekutionsverks verksamhetsområde, dvs. ett utsökningsdistrikt, består av ett eller flera härad. Bestämmelser om verksamhetsområdena utfärdas genom förordning av justitieministeriet. Justitieministeriet beslutar om exekutionsverkens verksamhetsställen.

Förvaltningsämbetet för utsökningen, som ska inrättas som det centrala ämbetsverket, ska ta över de uppgifter som nuförtiden sköts dels av utsökningsenheten vid justitieministeriets justitieförvaltningsavdelning, dels av länsstyrelsernas justitieförvaltningsavdelningar. Enligt 1 kap. 12 § 1 mom. har förvaltningsämbetet hand om den administrativa ledningen, styrningen och tillsynen av utsökningsverksamheten. Mening- en är att det längre fram ska föreskrivas särskilt genom lag om inrättande av förvaltningsämbe- tet och om när ikraftträdandebestämmelserna i utsökningsbalken träder i kraft för förvaltnings- ämbetets vidkommande. I 13 kap. 2 § 3 mom. finns bestämmelser om detta liksom om att för- valtningsämbetets uppgifter till dess sköts av justitieministeriet. Förslagen föranleder inga konstitutionella anmärkningar.

Staten kan utöver centralförvaltningsenheter ha regionala och lokala myndigheter, som fram- går av grundlagens 119 §. Tanken bakom den här mycket allmänna bestämmelsen i grundlagen har varit att möjliggöra en flexibel utveckling av statsförvaltningen. I grundlagen finns t.ex. inte längre som i den tidigare regeringsformen nå- gon bestämmelse om att statsförvaltningen grun- dar sig på härads- och länsindelningen (RP 1/1998 rd, s. 173/II). Enligt grundlagens 119 § 2 mom. ska grunderna för statens regional- och lo- kalförvaltning bestämmas genom lag. I övrigt kan bestämmelser om de regionala och lokala förvaltningsmyndigheterna utfärdas genom för- ordning (RP 1/1998 rd, s. 173/II).

Grundlagen innebär inte i sig något hinder för att man genom lag anförtror uppgiften att före- skriva om det lokala exekutionsverkets verksam- hetsområde åt förordningsutfärdaren (GrUU

29/2006 rd). Utskottet påpekar emellertid att det föreslås bli föreskrivet om utsökningsdistrikten genom förordning av ministeriet, inte statsrådet. Med hänsyn till sakens betydelse rimmar detta inte särskilt väl med den utgångspunkten i grundlagens 80 § 1 mom. att ett ministerium kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av mer teknisk natur och frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse (RP 1/1998 rd, s. 133/I, GrUU 27/2004 rd, GrUU 33/2004 rd, GrUU 7/2005 rd). Regleringen av en myndighets verksamhetsområde har också ett visst samband med de grundläggande fri- och rättigheterna. När förvaltningen organiseras ska man nämligen enligt 122 § i grundlagen eftersträva en indelning i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på sitt eget språk tillgodoses. Med beaktande inte bara av den önskade indelningen i förenliga områden utan också av att det enligt föreslagna 11 kap. 2 § 2 mom. ska föreskrivas om de tingsrätters domkretsar som handlägger utsökningsbesvär genom förordning av statsrådet, är det viktigt att statsrådet snarare än ministeriet bemyndigas att utfärda förordning om utsökningsdistrikten.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att det går att bestämma om placeringen av statens centralförvaltningsenheter genom administrativt beslut av ministeriet (GrUU 6/2002 rd, GrUU 29/2006 rd). Därmed finns det ingenting i konstitutionellt hänseende att anmärka på om förslaget att justitieministeriet ska besluta om det lokala exekutionsverkets verksamhetsställen.

Utskottet vill rent generellt understryka att när de lokala exekutionsverkens verksamhetsområden och verksamhetsställen organiseras ska det ses till att tillgången till utsökningstjänster fungerar regionalt och att de språkliga rättigheterna enligt grundlagens 17 § tillgodoses.

Skuldansvarets maximilängd

I 2 kap. 27 § 1 mom. i den föreslagna utsökningsbalken föreskrivs att gäldenärens betalningsskyldighet upphör och fordran preskriberas slutgiltigt när utsökningsgrundens tidsfrist löper ut. Enligt 2 kap. 24 § 1 mom. är tidsfristen

för utsökningsgrunden 15 år, om det är fråga om en betalningsskyldighet för en fysisk person. Men tidsfristen är 20 år, om borgenären i utsökningsgrunden är en fysisk person eller om en ersättningsfordran grundar sig på ett brott som gäldenären har dömts till fängelse eller samhällstjänst för. Domstolen kan med stöd av 2 kap. 26 § bestämma att tidsfristen förlängs med 10 år från utgången av den ursprungliga fristen. Ett villkor är att gäldenären i väsentlig grad har försvårat för borgenären att få betalning genom åtgärder som i paragrafen anges som klart olämpliga och om förlängningen kan anses oskälig för gäldenären.

Enligt 13 kap. 2 § 7 mom. tillämpas bestämmelserna om slutgiltig preskription också på utsökningsgrunder som givits före lagens ikraftträdande och på de fordringar som avses i dem samt på utsökningsärenden som är anhängiga vid ikraftträdandet. Tidsfristen för verkställbarhet för en utsökningsgrund som givits före den 1 mars 1993 och den slutgiltiga preskriptionen för den fordran som avses i grunden räknas dock från och med det datumet. Sådana fordringar preskriberas därmed slutgiltigt tidigast den 1 mars 2008.

Bestämmelserna om tidsfristerna för verkställbarhet i den föreslagna utsökningsbalkens 2 kap. 24—26 § svarar i sak mot bestämmelserna i gällande utsökningslag. Exekutionsrättsliga bestämmelser av det här slaget har enligt hävdvunnen uppfattning i regel kunnat sättas i kraft genom en vanlig lag, också om de har hänfört sig till egendomsskyddet (se t.ex. GrUU 9/1998 rd). Utskottet har tidigare ansett att de bestämmelser i utsökningslagen som nu föreslås bli överförda till utsökningsbalken har medgett tillräckligt långa tidsfrister med tanke på bestämmelsernas proportionalitet. Bestämmelserna har därmed inte varit oskäliga ur borgenärens synvinkel (GrUU 12/2002 rd).

De föreslagna bestämmelserna om slutgiltig preskribering av en fordran är nya jämfört med rådande förhållanden. Det inverkar också på parternas rättigheter och skyldigheter i skuldförhållanden som uppstått innan lagen trädde i kraft. Borgenärens rätt att få betalning för skulden av

gäldenären är ett väsentligt element i en skuldförbindelse. Därför måste förslaget bedömas med tanke på grundlagens 15 § om egendomsskydd.

Det grundlagsfästa egendomsskyddet omfattar också avtalsförhållandens fortbestånd, även om förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållandens okränkbarhet inte är absolut i grundlagsutskottets praxis (GrUU 28/1994 rd, GrUU 37/1998 rd, GrUU 63/2002 rd). Tanken bakom skyddet för förmögenhetsrättsliga rättshandlingars fortbestånd är att rättssubjekten har berättigade förväntningar på skydd i ekonomiska frågor (GrUU 48/1998 rd, GrUU 33/2002 rd, GrUU 21/2004 rd). Skyddet för berättigade förväntningar har i utskottets praxis ansetts omfatta rätten att lita på att lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning (GrUU 21/2004 rd). Utskottet har också bedömt denna typ av bestämmelser som ingriper i egendomsskyddet med avseende på de generella villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, som kravet på acceptans och proportionalitet (se t.ex. GrUU 13/2003 rd, GrUU 56/2005 rd).

Bestämmelserna har rent generellt som mål att eliminera gäldenärernas problem på grund av långvarig skuldsättning och att hjälpa dem att åter bli aktiva medlemmar i samhället. Dessutom eliminerar bestämmelserna om slutgiltig preskription av fordran den rättsliga osäkerheten i ett skuldförhållande på grund av tidsfristen för utsökning och bidrar därmed till likabehandling av överskuldsatta och andra fysiska personer. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att försök att hindra djup skuldsättning och att eliminera de negativa effekterna av den är acceptabla grunder för att begränsa egendomsskyddet med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 5/2002 rd, GrUU 12/2002 rd). Utskottet har redan tidigare framhållit att livslång eller oskäligt utdragen utsökning i väsentlig grad kan försämra den drabbades möjligheter att leva ett människovärdigt liv. Därmed kan de före-

slagna bestämmelserna om slutgiltig preskription av fordran anses ha acceptabla och socialt tungt vägande skäl med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vad gäller proportionaliteten är det betydelsefullt att en fordran i regel preskriberas 15 eller 20 år från det att utsökningsgrunden gavs. Utskottet menar att tidsfristerna för preskription är tillräckligt långa för borgenären. I praktiken kan borgenären anses ha ganska små möjligheter att få betalningar på skulden när tidsfristerna har löpt ut, speciellt som betalningar på grund av verkställighetsfristerna inte annars heller drivs in i utsökningsväg efter det att tidsfristerna har löpt ut. De föreslagna bestämmelserna kommer alltså inte att urholka borgenärens rättsliga ställning i nämnvärd grad.

På yrkande av borgenären kan domstolen bestämma att förlänga tidsfristen i de situationer som avses i 2 kap. 26 § med 10 år från det att den ursprungliga fristen går ut. Bestämmelsen skyddar borgenären i sådana situationer att gäldenären genom klart olämpliga åtgärder väsentligt försvårat för borgenären att få betalning. I så fall preskriberas en fordran slutgiltigt inom 25—30 år, vilket är en rätt lång tid för att tillgodose borgenärens rättigheter. Dessutom kan gäldenären åtminstone i samband med brottmål dömas att ersätta borgenären för skadan, och det ger borgenären en ny utsökningsgrund för sin fordran som i sak grundat sig på en tidigare skuldförbindelse. Borgenären har alltså tillgång till metoder för att bevaka sina intressen och rättigheter.

På en preskriberad fordran tillämpas enligt 2 kap. 27 § 1 mom. i den föreslagna utsökningsbalken lagen om preskription av skulder. Det kan därför vara bra att notera om borgenärens rättsliga ställning att denne t.ex. på de villkor som anges i 15 § har rätt att använda en preskriberad fordran till kvittning och enligt 16 § kan få betalning ur sådan egendom som gäldenären ställt som säkerhet och som borgenären har pant- eller retentionsrätt i.

Enligt övergångsbestämmelserna i den föreslagna utsökningsbalken kan en fordran preskriberas tidigast den 1 mars 2008. Borgenären har till dess haft 15 år på sig att få betalningsskyldig-

heten verkställd, vilket utskottet ansett vara en skälig tid. Dessutom har borgenären enligt utskottets bedömning en skälig tid på sig att förbereda sig på att fordringen preskriberas, inte minst med beaktande av att en fysisk persons fordran preskriberas tidigast den 1 mars 2013. Det bör ytterligare noteras att eventuell talan om förlängning av utsökningsgrundens tidsfrist enligt 2 kap. 26 § 3 mom. i den föreslagna utsökningsbalken får väckas ännu inom två år efter utgången av den ursprungliga tidsfristen.

Tidsfristerna för utsökningsgrundens verkställbarhet och slutlig preskription av fordran gäller bara fysiska personers betalningsförpliktelser. Borgenärerna är i de flesta fall juridiska personer som bedriver affärsrörelse och som i vilket fall som helst normalt räknar in kreditför-lustriskerna i sin rörelse.

För en samlad bedömning spelar det dessutom en viktig roll att man samband med utveckling av utsökningslagstiftningen på senare år har vidtagit en rad åtgärder för att göra utsökningsförfarandet effektivare (GrUU 12/2002 rd) och därmed också för att bättre kunna tillgodose borgenärens rättigheter.

Utifrån en samlad bedömning av faktorerna ovan är de föreslagna bestämmelserna om slutgiltig preskription av fordran eller deras retroaktivitet inte oskälig för borgenären och inverkar därmed inte på lagstiftningsordningen, anser utskottet.

Andra synpunkter

Slutgiltig redovisning och besvärsrätt. Efter den slutgiltiga redovisningen får besvär enligt 11 kap. 1 § 2 mom. bara anföras över fel i redovisningen. Det betyder att utsökningsbesvär normalt inte kan tas upp till prövning i en domstol när de medel som inlutit genom utsökning slutgiltigt har redovisats till borgenärerna.

Den slutgiltiga redovisningen måste enligt utskottets mening karaktäriseras som en faktisk åtgärd i utsökningsförfarandets beslutsfas. Med tanke på parternas rättsskydd måste det ses till att redovisningen föregås av fördelning enligt utsökningsbalkens 6 kap., dvs. att inlutna medel fördelas på fordringarna och att 6 kap. 15 §

om avbrytande av redovisningen garanterar parternas rättsskydd ännu vid redovisningen. Dessutom kan en part överklaga utsökningsmyndighetens ämbetsåtgärder, precis som väcka skadeståndstalan mot myndigheten. På grund av detta är de föreslagna begränsningarna i besvärsrätten inget problem med tanke på rättsskyddsbestämmelserna i grundlagens 21 §.

Meddelande gällande minderåriga. Om utsökningsgrunden är en dom i tvistemål och gäldenären inte har fyllt 18 år ska utmätningsmannen enligt 3 kap. 113 § i den föreslagna utsökningsbalken skicka ett meddelande om att ärendet blivit anhängigt till förmyndarmyndigheten i gäldenärens hemkommun för eventuella åtgärder enligt 91 § i lagen om förmyndarverksamhet. När det gäller skadeståndsfördringar skickas inget meddelande. I den paragraf i lagen om förmyndarverksamhet som det hänvisas till föreskrivs att förmyndarmyndigheten ska vidta åtgärder för att utreda behovet av intressebevakning och vid behov för att förordna en intressebevakare. I 7 § i det andra lagförslaget finns också en bestämmelse om utmätningsmannens skyldighet att göra anmälan om en minderårig gäldenär till förmyndarmyndigheten.

Lagstiftningen är viktig med tanke på 10 § i grundlagen, som tryggar privatlivet och skyddet för familjelivet. Grundlagens 19 § 3 mom. föreskriver dessutom att det allmänna ska stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Det är familjen, framför allt barnens föräldrar och andra som svarar för omsorgen om dem som enligt förarbetena till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna har huvudansvaret för barnens utveckling och uppfostran. Att det allmänna ingriper i familjernas interna angelägenheter bör alltid vara en exceptionell sistahandsåtgärd, om barnens rättigheter inte kan tillgodoses på annat sätt (RP 309/1993 rd, se också GrUU 7/2006 rd).

Meningen är att man med de föreslagna bestämmelserna ska kunna ingripa i minderårigas skuldproblem och i sista hand hindra sådana

rättsliga åtgärder i barnens namn som kan leda till insolvens för en minderårig. En sådan grund är acceptabel och väger tungt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Ur proportionalitetssynvinkel vill utskottet påpeka att utmätningsmannen enligt förslaget ska göra anmälan om minderårigas alla — till och med obetydliga — skulder som kommer till utmätning. Lagutskottet har anledning att ytterligare överväga om inte små skulder bör undantas från anmälningskyldigheten.

Direkt utsökbarhet. Lagen om verkställighet av skatter och avgifter tillämpas utom på fordringar som avses i 1 § 1 mom. 1 punkten i det andra lagförslaget också på andra offentligt rättsliga eller motsvarande fordringar som utifrån 3 § får drivas in utan en sådan utsökningsskäl som avses i utsökningsskälens balken. Hit hör enligt 3 § 2 mom. för det första sådana andra fordringar vars belopp eller bestämningsgrunder anges i lag eller förordning av statsrådet, om det föreskrivs genom lag eller förordning av statsrådet att fordran är direkt utsökbar.

Utskottet påpekar att det som sägs i 3 § 2 mom. om att det ska föreskrivas genom lag eller förordning av statsrådet om beloppet på fordran eller bestämningsgrunderna inte utgör ett bemyndigande att utfärda förordning. Det kan föreskrivas om sagda omständigheter genom förordning av statsrådet bara om det i någon annan lag finns ett behörigt bemyndigande att reglera dem genom förordning. I lagar som reglerar penningbelopp eller grunderna för hur de bestäms är det åter bättre att föreskriva explicit att lagen om verkställighet av skatter och avgifter tillämpas på indrivning av de avgifter som avses i respektive lag. Dessutom bör lagreservationen i grundlagens 81 § 2 mom. observeras; den förbehåller rätten att föreskriva om statliga myndigheters tjänsteåtgärder, tjänster och de allmänna grunderna för avgifter för övrig verksamhet genom lag. Därför anser utskottet att huvudregeln i lagstiftningspraxis måste vara att det föreskrivs i lag om en fordran är direkt utsökbar. Därmed har regeringen anledning att vidta åtgärder för att

lyfta eventuella bestämmelser på lägre nivå än lag till lagnivå.

I förslaget handlar det om ett bemyndigande att föreskriva om lagens tillämpningsområde genom förordning och det är inte helt problemfritt med tanke på det normhierarkiska förhållandet mellan grundlagens 80 § och andra författningar. Grundlagsutskottet har brukat utgå från att det är lämpligast att föreskriva om en lags tillämpningsområde genom lag och att begränsa förordningsutfärdarens befogenhet att utfärda bemyndigandebestämmelser genom tillräckligt exakta bestämmelser i lag (GrUU 4/2000 rd, GrUU 26/2001 rd, GrUU 8/2002 rd, GrUU 40/2002 rd, GrUU 14/2005 rd). Regleringen av lagens tillämpningsområde i det aktuella fallet inverkar direkt på de rättsmedel som står till gäldenärens förfogande. Det understryker bara hur viktigt det är att bestämmelserna är exakta.

Skrivningen om en fordran ska vara offentligrättslig eller av motsvarande karaktär och om att beloppet av fordran eller bestämningsgrunderna ska regleras i lag eller förordning av statsrådet begränsar i någon mån förordningsutfärdarens befogenhet. Men i sitt saksammanhang är skrivningen relativt lös i konturerna. Utskottet anser att möjligheten att föreskriva om en fordrans direkta utsökbarhet genom förordning bör begränsas i första hand till situationer där beloppet av en fordran inte på grund av annan lagstiftning involverar prövning i betydande grad. Det är viktigt att den föreslagna bestämmelsen preciseras på detta sätt, om bemyndigandet utifrån det som anförs ovan över huvud taget anses behövligt.

Genom förordning av statsrådet kan det utifrån 3 § 2 mom. dessutom föreskrivas allmänt att vissa inrättnings offentligt rättsliga fordringar är direkt utsökbara och genom ministerieförordning närmare om vilka inrättningar inom ministeriets förvaltningsområde det handlar om. Enligt motiveringen är syftet att ministeriet ska granska fordringars bestämningsgrunder, beloppen och inrättningens tillförlitlighet över lag.

Skrivningen "vissa inrättningar" i bemyndigandebestämmelsen är så vag att den i praktiken inte begränsar förordningsutfärdarens befogenhet på minsta vis. Till denna del måste bemyndi-

gandet absolut preciseras med närmare beskrivningar av de inrättningar som kommer i fråga för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vad gäller ministeriernas befogenhet att utfärda förordning är det — inte minst med beaktande av rättsskyddsaspekterna på bestämmelserna om en fordrans direkta utsökbarhet — inte fråga om sådana saker av mer teknisk natur eller som har ringa samhällelig och politisk betydelse som det utifrån ett generellt bemyndigande är lämpligt att överlåta åt ministerierna att föreskriva om (se s. 3/I ovan). Därför bör bemyndigandet att utfärda förordning om vilka inrättningar som avses anvisas statsrådet i stället för ministerierna.

Närmare bestämmelser, anvisningar och föreskrifter. Närmare bestämmelser om hur utökningsverksamhetens förvaltning ska ordnas och om annan verkställighet av den föreslagna lagen utfärdas enligt 12 kap. 1 § i den föreslagna utökningslagen genom förordning av statsrådet. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att kravet i grundlagens 80 § att ett bemyndigande ska vara exakt avgränsat betyder att bemyndigandet att utfärda verkställighetsbestämmelser måste tolkas inskränkande. Utifrån ett sådant bemyndigande kan t.ex. nödvändiga bestämmelser utfärdas för att styra myndigheternas åtgärder när lagen träder i kraft (se t.ex. GrUU 40/2002 rd, GrUU 29/2004 rd, GrUU 7/2005 rd).

Justitieministeriet och förvaltningsämbetet kan utifrån 12 kap. 2 § i den föreslagna utökningsbalken meddela administrativa anvisningar och föreskrifter för verkställigheten av lagen.

Bemyndigandet går för det första ut på att dels ministeriet, dels förvaltningsämbetet har befogenhet att meddela s.k. förvaltningsinterna föreskrifter. Föreskrifter av detta slag som i princip bara förpliktar myndigheter ingår inte i lagstiftningsmakten utan i den verkställande makten. Med stöd av sin allmänna befogenhet enligt 65 och 68 § 1 mom. och inom ramen för laglighetsprincipen i 3 § 2 mom. i grundlagen kan ett ministerium meddela sådana föreskrifter till myndigheterna inom sitt förvaltningsområde, också

om det föreskrivs särskilt i lag om befogenheten att meddela föreskrifter. Däremot behöver det föreskrivas genom lag om ett centralt ämbetsverks befogenhet. Om de föreslagna bemyndigandena att meddela föreskrifter tolkas inskränkande på samma sätt som bemyndigandet att utfärda förordning om verkställigheten innebär de inga konstitutionella problem.

Bemyndigandet för justitieministeriet att meddela förvaltningsinterna föreskrifter ska enligt förslaget jämföras med motsvarande bemyndigande för förvaltningsämbetet. Men i bestämmelserna anges inte alls hur befogenheten fördelar sig mellan ministeriet och förvaltningsämbetet. Det är inte lämpligt ens när det gäller befogenhet att meddela administrativa föreskrifter (jfr GrUU 43/2000 rd). Det är viktigt att bestämmelserna preciseras på denna punkt t.ex. genom att justitieministeriet stryks helt, eftersom det utifrån 13 kap. 2 § 3 mom. i den föreslagna utökningsbalken också annars har hand om förvaltningsämbetets uppgifter till dess att ämbetet inrättas.

I samband med ett omfattande projekt som utökningsbalken kan det av begripliga skäl vara nödvändigt att styra myndigheternas åtgärder för att verkställa lagstiftningen inte bara genom förordningar av statsrådet utan också genom förvaltningsinterna föreskrifter. Men enligt utskottets mening bör ministeriets bemyndigande att utfärda normer också i ett sådant fall formuleras i lag i linje med huvudregeln i 80 § i grundlagen så att det avser en förordning från ministeriet eller en myndighetsföreskrift, inte minst om regleringen kan få verkningar också för dem som är föremål för utökningsåtgärder och därmed utanför förvaltningen (GrUB 4/2006 rd). I så fall bör bemyndigandena gälla enskilda bestämmelser eller saker och i vilket fall som helst vara väsentligt mycket utförligare än det föreslagna allmänna bemyndigandet. Därför har regeringen anledning att vidta åtgärder för att harmonisera bemyndigandena att utfärda normer om verkställigheten i utökningsbalken med huvudregeln i 80 § i grundlagen inte minst som verkställighetsbestämmelserna på lägre nivå än lag är avsedda

GrUU 42/2006 rd — RP 83/2006 rd

att gälla längre än bara under lagstiftningens omedelbara ikraftträdande.

I 12 kap. 2 § i den föreslagna utsökningsbalken finns också bestämmelser om meddelande av anvisningar. Grundlagsutskottet har brukat anse att sådana bestämmelser inte behövs i lag, eftersom en myndighet inom sitt lagfästa område får meddela anvisningar också utan särskilt bemyndigande. Dessutom är bestämmelserna om meddelande av anvisningar ägnade att fördunkla skillnaden mellan förpliktande rättsliga normer som utfärdas med stöd av lag och anvisningar som bör ses som rekommendationer (t.ex.

GrUU 14/2006 rd, GrUB 4/2006 rd). Bestämmelserna om meddelande av anvisningar bör strykas i lagförslaget.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 3 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 21 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Johannes Koskinen /sd
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent

Arto Satonen /saml
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /saml
ers. Anne Holmlund /saml (delvis)
Toimi Kankaanniemi /kd
Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.